Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 297

Initiatiefnota van het lid Ziengs over legionellaregelgeving

Nr. 2

INITIATIEFNOTA

1. Het plan in het kort

De initiatiefnemer wil de regeldruk omtrent legionellapreventie verminderen. De huidige regelgeving, risicoanalyses, beheersmaatregelen, toezicht en handhaving rondom legionella legt een enorme last op ondernemers. Al deze regels hebben echter niet aantoonbaar bijgedragen aan het terugdringen van het aantal legionellabesmettingen in Nederland, zo concludeert het Adviescollege van de regering en Staten-Generaal voor toetsing van regeldruk (Actal).[1] De initiatiefnemer wil daarom de regeldruk verminderen waar dit kan, zonder afbreuk te doen aan de veiligheid. Hij doet daartoe enkele voorstellen, waarbij met name van belang zijn: een herziening van prioritaire instellingen, zodat de huidige strenge regelgeving alleen nog van kracht blijft voor plekken waar de echte risico's zich voordoen, zoals zorginstellingen en sauna's. En daarnaast een centralisering van het toezicht op legionellapreventie, dat nu wordt uitgevoerd door gemeenten, provincies, de Inspectie Leefomgeving en Transport en drinkwaterleveranciers.

2. Legionella

Legionella pneumophila («legionella») is de veroorzaker van Legionellose. Deze ziekte kan optreden in twee varianten. De zogenoemde veteranenziekte, met een vorm van longontsteking die fataal kan zijn en de legionellagriep, een ongevaarlijke lichtere variant die zonder behandeling kan overgaan. Deze eerstgenoemde -de veteranenziekte- kan vooral schadelijk zijn voor mensen met een verminderde weerstand, zoals ouderen en zieken. Vandaar de naamgeving van deze ziekte, naar aanleiding van een uitbraak in 1976 in Philadelphia (VS) met meer dan 25 dodelijke slachtoffers, waarbij het ging om legionairs (veteranen). De ziekte komt echter weinig voor en is bij een tijdige diagnose goed te behandelen. Besmetting verloopt via de longen, mogelijk door het inademen van de bacterie via zeer kleine druppeltjes water. Van het drinken van met legionella besmet water word je niet ziek.

---

[1] Actal d.d. 23 oktober 2014 «Regeldruk bij legionellabeheersing»

kst-34297-2
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

Legionellaramp

In Nederland is er een grote legionella-uitbraak geweest die begon op 25 februari 1999 in Bovenkarspel (West-Friesland). De uitbraak ontstond in de Flora in Bovenkarspel, een van de grootste overdekte bloemententoonstellingen in de wereld (nu het Holland Flowers Festival). In een hal stonden diverse bubbelbaden tentoongesteld, waarvan een gevuld met een brandslang die al lange tijd niet was gebruikt. In het stilstaande water in de slang had zich een zeer agressieve variant van de legionella pneumophilabacterie ontwikkeld. De verkoper van de bubbelbaden had geen chloor in de baden gedaan, omdat er toch niemand in mocht plaatsnemen. Uiteindelijk leidde dit tot 32 doden en 206 zieken. Het was daarmee een van de ernstigste legionella-uitbraken ter wereld.

De legionellabacterie is overal om ons heen en niet uit te roeien. De bacterie komt onder andere voor in (drink)water. De legionellabacterie vormt alleen een probleem in stilstaand warm water tussen de 25 en 55° C. Onder de 25° C kan de bacterie zich niet vermenigvuldigen en boven de 60° C wordt de bacterie gedood. Het is daarom nodig om maatregelen te treffen die voorkomen dat deze bacterie zich tot gevaarlijke hoeveelheden kan vermeerderen in stilstaand warm water.

Gelukkig is de bacterie stukken minder gevaarlijk dan vaak wordt aangenomen en bij tijdige diagnose goed te behandelen. Er zijn 50 species binnen de familie van Legionellabacteriën (Legionellaceae). Met name één van de species, de L. pneumophila, kan de ziekte Legio-nellose veroorzaken. Maar dan alleen indien deze bacterie wordt ingeademd via verneveld (drink)water. De andere species veroorzaken slechts 2–11% van de ziektegevallen (Actal).

Risicovolle omgevingen waarin de bacterie goed gedijt zijn onder meer sauna's en plaatsen waar veel mensen met een lage weerstand verblijven (ziekenhuizen en verzorgingstehuizen). Het is zaak dat de preventie met name hier plaatsvindt.

Regelreflex

Tragische gebeurtenissen leiden vaak direct tot hevige (politieke) discussies, waarbij het dan veelal gaat om wie de schuldige is en hoe een dergelijke ramp in de toekomst te voorkomen is. Dit leidt vervolgens vaak tot een beleidsreactie met een ongekende hoeveelheid regels: een regelreflex. De gebeurtenis is immers tragisch en was te voorkomen geweest. Samenleving en politiek bieden dan al gauw tegen elkaar op met maatregelen. Het is ongepast om voorgestelde maatregelen ter discussie te stellen. Na invoering is de samenleving een boel regels rijker, gerichte en ongerichte. Dit is ook gebeurd ten aanzien van legionella. Een grote hoeveelheid regelgeving is tot stand gekomen ter preventie van en bescherming tegen besmetting van mensen met deze bacterie.

3. Regelgeving

Het beleid ter bestrijding van legionella is neergelegd in een groot aantal wetsartikelen en andere regelgeving:[2]

---

2 Tabel uit brief Actal d.d. 23 oktober 2014 «Regeldruk bij legionellabeheersing»

Ministerie	Wet/ regeling	Regelgeving	Onderwerp	Verplichtingen
I&M	Drinkwaterwet	Art. 25 & 26 Art. 27 – 30	Drinkwaterkwaliteit en zorgplicht	Onderzoeken en waarborgen van de kwaliteit van het drinkwater.
	Drinkwaterbesluit	Hoofdstuk 4 Art. 35 Art. 36 – 44 BRL6010 (KIWA) BRL14010 (KIWA)	Legionellapreventie Prioritaire instellingen Certificeren risicoanalyses Technieken voor de bestrijding en ter voorkoming van verspreiding	Eigenaren van collectieve drinkwatervoorzieningen moeten maatregelen treffen voor de preventie, beheersing, controle en het melden van te hoge aantallen kolonievormende eenheden» (KVE). itvoeren van een risicoanalyse door een gecertificeerd bedrijf. Verplichte volgorde van beheersingsmaatregelen.
	Regeling legionellapreventie in drinkwater en warm tapwater	NEN 17025:2005 NEN 6265:2007	Legionella in drinkwater	Risicoanalyse uitvoeren, maatregelen treffen, bemonsteren (incl. aantallen en meetfrequenties), en rapporteren over de beheersing.
	Activiteitenbesluit	Hoofdstuk 3 Art. 3.16a+b	Natte koeltorens	Voor de beheersing van legionellagroei.
	Activiteitenregeling	Art. 3.16a	Natte koeltorens	Zorgplicht voor goed beheer van natte koeltorens. Meldplicht voor nieuwe koeltorens
	Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden	Art. 2a – d	O.a. gezondheid van zwemmers en baders	Preventieve maatregelen treffen, beheersings- en controlemaatregelen monitoren. Risicoanalyse uitvoeren en een risicobeheersingsplan opstellen.
		Art. 3 Art. 11	Kwaliteitsnormen en nemen van watermonsters	Zwem- en badwater vrij van legionella houden. Zorgen voor voldoende voorzieningen. Zwem- en badwater bemonsteren.
SZW	Arbowet	Art. 5	Inventarisatie en evaluatie van risico's	Risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) maken of laten maken.
	Arbeidsomstandighedenbesluit	Art. 4.85 Art. 4.87a & b	Voorschriften voor een RI&E Luchtbevochtigings- en waterinstallaties	De groei van en blootstelling aan legionella voorkomen of beperken.
	Risico Inventarisatie & Evaluatie	Arboinformatieblad Legionella (AI-32)	RI&E Legionellabesmetting	Het gevaar van blootstelling bepalen en daartegen maatregelen treffen.
VWS	Wet publieke gezondheid	Art. 2.2f Art. 22 – 25	Technische hygiëne Handhaving en toezicht melden	Locaties en situaties met verhoogd risico op verspreiding van legionellabacteriën vaststellen. Vermoedens van een besmetting melden.
BZK	Gemeentewet	Art. 149	Handhaving en toezicht	Erop toezien dat bedrijven passende maatregelen nemen.
	Bouwbesluit	NEN 1006	Leidingwaterinstallaties	Drinkwater- en warmwatervoorziening moet voldoen aan de norm.
			Teel- en potaarde	De groei van en blootstelling aan legionella voorkomen of beperken.

Administratieve last

Zoals blijkt uit dit overzicht is er geen gebrek aan regels en verantwoordelijke ministeries op het gebied van legionellaregelgeving. Maar de hoeveelheid beleid en regels is efficiënt noch effectief.

Zo is er het Drinkwaterbesluit dat voorschrijft dat prioritaire instellingen (zoals ziekenhuizen, sauna's, hotels, campings, zwembaden) stevige maatregelen nemen om schoon (drink)water te leveren aan derden. Dit voorschrift is echter dubbelop en neemt geen (gekende) risico's weg. Zo bepaalt het Drinkwaterbesluit, los van legionellaregels, al dat drinkwater vrij moet zijn van gevaarlijke microben. Het toonaangevende kenniscentrum op dit gebied heeft na 12 jaar onderzoek nog nooit een leidingwaterinstallatie geïdentificeerd als besmettingsbron van legionella.

Knellende regels («aanschaf» risicoanalyse, beheersplan uitvoeren, logboek bijhouden) voor bijvoorbeeld hotels, campings en jachthavens dragen niet bij aan de veiligheid. Legionella vermeerdert zich in warm, stilstaand water en besmetting treedt op via verneveling. Dit is in principe dus niet aan de orde bij deze categorie instellingen. De uitgebreide verslaglegging voor hen kan daarom volgens de initiatiefnemer worden afgeschaft. Voor deze instellingen is het legionellapreventiebeleid schieten met een kanon op een mug, waarschijnlijk ook nog de verkeerde kant op. Want teveel eisen kunnen het zicht wegnemen van de werkelijke risico's.

Groepen ondernemers, met name in de recreatiesector, trekken aan de bel over de bovengenoemde grote hoeveelheid regelgeving inzake legionellapreventie. Zoals Actal in haar advies over legionella schrijft stellen deze partijen de noodzaak van het nemen van maatregelen om legionellagroei te bestrijden niet ter discussie, maar wel de hoeveelheid ongerichte regelgeving. Al die legionellaregelgeving zorgt, behalve voor arbeids- en kostenintensieve regels voor ondernemers, voor een papieren schijnwerkelijkheid. Want op papier ziet het er allemaal dichtgetimmerd uit, maar bewijzen dat de veiligheid toeneemt zijn er niet, zo concludeert ook Actal.

Toezichtslast

Los van de (administratieve) regels is er ook een enorme toezichtsdruk, doordat verschillende instanties zich daarmee bezighouden. Ook dit wordt door ondernemers als enorm belastend ervaren. Juist ook omdat zij terecht niet begrijpen dat verschillende instanties en inspecteurs komen aankloppen voor het toezicht op de preventie van één en dezelfde bacterie. De volgende (type) organisaties hebben hierbij een rol: drinkwaterbedrijven, de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), het Staatstoezicht op de Mijnen, de Inspectie SZW, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), provincies en gemeenten (Actal).

De ondernemer moet allereerst een risicoanalyse laten maken. Voor collectieve watervoorzieningen mogen die alleen worden uitgevoerd door een gecertificeerd bedrijf. De kosten voor een risicoanalyse met bijbehorend beheersplan bedragen enkele honderden tot tienduizenden euro's (Actal). Tekortkomingen in de risicoanalyse moet de ondernemer melden bij KIWA, de certificerende instelling. De risicoanalyses zelf worden door inspecteurs (o.a. van de provincie) getoetst aan het modelbeheersplan van het Ministerie van I&M.

- Drinkwaterbedrijven controleren de installaties die op hun leidingnet zijn aangesloten. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) houdt hier toezicht op volgens de eigen inspectierichtlijn «Uitvoering controles artikel 24 Drinkwaterwet» (2012).
- Bedrijven moeten de maatregelen uitvoeren die in het legionellabeheersplan zijn opgenomen. Verschillende inspecteurs zien toe op de uitvoering van de beheersplannen en de bijbehorende administratie (van o.a. gemeente, provincie en ILT). Een ondernemer die in een watermonster een te hoog gehalte aan kolonievormende eenheden legionella aantreft, moet dit melden bij ILT. Hoewel hiervoor geen wettelijke verplichting bestaat, eist de inspectie dat de ondernemer de

melding later weer «afmeldt» als een hercontrole geen besmetting meer laat zien.
– Artsen moeten besmettingen melden bij de GGD, die dat anoniem meldt aan de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ). Zulke meldingen zijn verplicht bij een klinisch beeld dat past bij legionella-pneumonie in combinatie met een bevestiging van de infectie door het laboratorium.

Al deze verschillende instanties die zich bezighouden met legionellatoezicht en de daaruit voortvloeiende contacten kosten ondernemers enorm veel tijd en energie. Daarbij is er het risico dat het toezicht er juist slechter van wordt. Hoe meer instanties zich met iets bezig houden, hoe groter het risico dat iedereen langs elkaar heen werkt en niemand zich echt verantwoordelijk voelt.

4. Oplossing

Op basis van de analyse hierboven stelt de initiatiefnemer het volgende voor:

– Een herziening van prioritaire instellingen.

Het huidige beleid kan in stand gehouden worden voor sauna's en zorginstellingen en soortgelijke plekken. De overige instellingen zouden niet meer als prioritair aangemerkt moeten worden. Dat betekent dat het toezicht voor veel ondernemers in bijvoorbeeld de gastvrijheidssector (bungalowparken, camping en hotels) omlaag kan.

– Centralisatie van het toezicht op legionellapreventie.

Het in stand houden van meerdere toezichthouders op één beleidsterrein belast de onder toezicht gestelde, is duur en niet effectief. De initiatiefnemer wil dat iedere ondernemer maar met maximaal één toezichthouder inzake legionella te maken krijgt. De Inspectie Leefomgeving en Transport lijkt daarvoor de aangewezen instelling. Waar nodig worden toezichtsgegevens vastgelegd in het digitale ondernemingsdossier en kunnen andere overheidsinstanties indien nodig daar verifiëren dat er toezicht heeft plaatsgevonden.

– Geen nieuwe regels

Zolang er geen nieuwe informatie of zekerheid komt over de herkomst en risico's van legionella komen er geen nieuwe administratieve regels of toezichthoudende instanties bij.

– Minder aandacht voor verplichting, meer aandacht voor voorlichting

Regels kweken geen bewustzijn bij bedrijven en burgers, voorlichting kan dit wel teweeg brengen. Daarbij doen legionellarisico's zich ook bij mensen thuis voor. Het is dus zaak dat mensen, zowel in een zakelijke setting (in bedrijven) als thuis, zich bewust zijn van de risico's en conform handelen. Een bewuste burger voegt ook thuis aan zijn jacuzzi stoffen toe om legionellavorming te beperken. Voorlichting voor de ondernemer kan geschieden via het digitale Ondernemersplein (www.ondernemersplein.nl) en brancheverenigingen (zoals Recron voor de recreatiesector en KHN voor de horeca).

– Aanleg leidingwaterinstallaties volgens bouwbesluit

Leidingwaterinstallaties moeten conform de regels van het Bouwbesluit aangelegd worden door installateurs, zodat er zo min mogelijk legionellavorming kan plaats vinden. De initiatiefnemer wil dat wordt onderzocht in hoeverre dit voldoende gebeurt.

5. Financiële paragraaf

Dit voorstel zal heel veel ondernemers tijd, kosten en moeite besparen. De herziening van de prioritaire instellingen leidt er toe dat minder bedrijven verplicht worden gesteld een risicoanalyse en bijbehorend beheersplan op te laten stellen door een gecertificeerd bedrijf. Het Actal advies geeft aan dat dit ondernemers tot tienduizenden euro's kan besparen.

Verdere tijd- en kostenbesparing voor ondernemers wordt behaald door het schrappen van administratieve verplichtingen en de daling van het aantal contacten met verschillende toezichthouders. Voor de overheid betekent dit ook een afname van de lasten. Doordat het toezicht zich met name zal gaan richten op de plaatsen waar er risico's zijn en niet meer zo zwaar opgetuigd zal zijn als voorheen, voor zo'n brede groep, kan dit een lastenverlichting betekenen.

6. De verdere procedure

Bij de totstandkoming van deze initiatiefnota zijn de drinkwaterbedrijven, de ILT en de Stichting Veteranenziekte geconsulteerd. Indiening van deze initiatiefnota zal geschieden via Bureau Wetgeving. De notitie zal ter behandeling worden voorgelegd aan de vaste Kamercommissie voor Infrastructuur en Milieu.

Ziengs